

J u r n a l

ADMINISTRATOR

Jurusan Ilmu Administrasi Negara

Budaya Dan Patologi Birokrasi, Tantangan Untuk
Kabinet Indonesia Baru

Eyo Kahya

Konsep Dan Realitá Isu Kebijakan Publik
(Suatu Deskripsi Proses Kebijakan)

NR. Ruyani

Gerak Pembaharuan Politik Yang Tertawan
Tantangan Administrasi Negara Di Masa

Yudi Latif

Birokrasi Indonesia : Masa Transisi dan
Tantangan Profesionalisme

Rudi Martiawan

Prosedur Kerja Organisasi
Fenomena Masyarakat Modern Dalam Perspektif

Risdayati

Profil Partai Golkar Harapan Publik

Deden Ramdan

Potret Kultural Demokrasi Di Indonesia

R. Taqwaty Firdausijah

Otonomi Daerah : Harapan Dan Kenyataan
(Telaah Kritis Terhadap Lahirnya UU. 32 Tahun 2004)

Iwan Satibi

Perubahan Epistemologis Abad 21

Bambang Sugiharto

Politisasi Birokrasi Publik

Lia Muliawati



FISIP Universitas Pasundan

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR ISI	i
EDITORIAL	ii
Budaya Dan Patologi Birokrasi, Tantangan Untuk Kabinet Indonesia Baru Eyo Kahya	1 - 5
Konsep Dan Realita Isu Kebijakan Publik (Suatu Deskripsi Proses Kebijakan) NR. Ruyani	6 - 16
Gerak Pembaharuan Politik Yang Tertawan Tantangan Administrasi Negara di Masa Depan Yudi Latif	17 - 27
Birokrasi Indonesia : Masa Transisi Dan Tantangan Profesionalisme Rudi Martiawan	28 - 35
Prosedur Kerja Organisasi Fenomena Masyarakat Modern dalam Perspektif Administrasi Risdayati	36 - 41
Profil Partai Golkar Harapan Publik Deden Ramdan	42 - 45
Potret Kultural Demokrasi di Indonesia R. Taqwaty Firdausijah	46 - 53
Otonomi Daerah : Harapan Dan Kenyataan (Telaah Kritis Terhadap Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004) Iwan Satibi	54 - 61
Perubahan Epistemologis Abad 21 Bambang Sugiharto	62 - 65
Politisasi Birokrasi Publik Lia Muliawati	66 - 70

Konsep Dan Realita Isu Kebijakan Publik (Suatu Deskripsi Proses Kebijakan)

Oleh : NR. Ruyani

Abstrak

Barangkali karena di satu sisi masih kuatnya kebutuhan untuk memperkuat birokrasi publik untuk mengoperasikan pembangunan dan di sisi lain masih lemahnya posisi-tawar masyarakat, telah mempersubur situasi dimana keputusan kebijakan publik dan implementasinya, kebanyakan masih bersifat fungsional dan semata-mata hanya menyandarkan diri pada pertimbangan efisiensi. Akibatnya keputusan-keputusan kebijakan publik itu tidak jarang mengabaikan pertimbangan yang menyangkut nilai-nilai mendasar dan hanya membatasi diri pada pertimbangan yang bersifat instrumental.

Kata Kunci : Keputusan Kebijakan Publik

A. Pendahuluan

Makna yang terkandung dalam terminologi isu bukanlah seperti apa yang umumnya dipahami oleh orang awam dalam perbincangan sehari-hari. Pada percakapan sehari-hari sering terjadi salah kaprah dalam memahami makna isu. Istilah ini tak jarang dikenakan pada suatu peristiwa yang agak berkonotasi negatif. Oleh kalangan awam, biasanya makna "isu" identik dengan "kabar burung", semisal kabar burung bahwa si Badu telah digebuki polisi sewaktu melakukan demo di kampus Perguruan Tinggi A di Kota X. Di sini isu bukanlah dalam makna sepele seperti itu. Oleh karenanya sebelum memasuki ruang pembahasan yang lebih dalam, maka ada baiknya jika terlebih dahulu mencoba meluruskan makna isu tersebut.

Sekalipun harus diakui dalam pelbagai literatur istilah isu itu tidak pernah dirumuskan dengan jelas, namun sebagai

suatu *technical term*, utamanya dalam konteks kebijakan publik, muatan maknanya lebih kurang sama dengan apa yang kerap disebut sebagai "masalah kebijakan ~ *policy problem*". Dalam menganalisis kebijakan publik, konsep ini menempati posisi sentral. Hal ini mungkin ada kaitannya dengan fakta, bahwa proses pembuatan kebijakan publik apapun pada umumnya berawal dari adanya *awareness of a problem* (kesadaran akan adanya masalah tertentu). Misalnya, gagalnya kebijakan tertentu dalam upaya mengatasi suatu masalah pada suatu tingkat yang dianggap memuaskan. Tapi, pada situasi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian lama dipersepsikan sebagai "belum pernah tersentuh" oleh atau ditanggulangi lewat kebijakan pemerintah. Pada titik ini kemudian mulai membangkitkan tingkat perhatian tertentu.

Pada intinya, isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri. Di Jepang, misalnya isu yang pernah dikembangkan oleh kabinet pimpinan mantan Perdana Menteri *Morihiro Hosokawa* yang ternyata banyak ditentang oleh kalangan LDP - ialah perlunya kebijakan penghapusan sumbangan dari kalangan usahawan kepada partai politik. Isu kebijakan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya korupsi dalam tubuh sistem pemerintahan di Jepang yang dianggap sudah kronis.

Isu kebijakan dengan begitu lazimnya merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu (Dunn, 1990). Pada sisi lain, isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan (Hogwood dan Gunn, 1986). Dipahami seperti itu, maka isu bisa jadi merupakan kebijakan-kebijakan alternatif (*alternative policies*), atau suatu proses yang dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan baru atau kesadaran suatu kelompok mengenai kebijakan-kebijakan tertentu yang dianggap bermanfaat bagi mereka (Alford dan Friedland, 1990:104). Singkatnya timbulnya isu kebijakan publik terutama karena telah terjadi konflik atau "perbedaan persepsional" di antara para aktor atas suatu situasi

problematis yang dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Sebagai sebuah konsep, makna persepsi (*perception*) tidak lain adalah proses dengan mana seseorang atau sekelompok orang memberikan muatan makna tertentu atas pentingnya sesuatu peristiwa atau stimulus tertentu yang berasal dari luar dirinya. Singkatnya persepsi adalah "lensa konseptual" (*conceptual lense*) yang pada diri individu berfungsi sebagai kerangka analisis untuk memahami suatu masalah (Allison, 1971). Karena dipengaruhi oleh daya persepsi itulah, maka pemahaman dan tentu saja perumusan atas suatu isu, sesungguhnya amat bersifat subjektif. Dilihat dari sudut ini, maka besar kemungkinan masing-masing orang, kelompok atau pihak-pihak tertentu dalam sistem politik yang berkepentingan atas sesuatu isu akan berbeda-beda dalam cara memahami dan bagaimana merumuskannya. Persepsi ini, pada gilirannya juga akan mempengaruhi terhadap penilaian mengenai status peringkat yang terkait pada sesuatu isu.

Dilihat dari peringkatnya, maka isu kebijakan publik itu secara berurutan dapat dibagi menjadi empat kategori besar, yaitu isu utama, isu sekunder, isu fungsional dan isu minor (Dunn, 1990). Kategorisasi ini menjelaskan bahwa makna penting yang melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh peringkat yang dimilikinya. Artinya, makin tinggi status peringkat yang diberikan atas sesuatu isu, maka biasanya makin strategis pula posisinya secara politis. Sebagai kasus yang agak ekstrem, dari perspektif politik bandingkan misalnya antara status peringkat masalah kemiskinan dengan masalah

pergantian pengurus organisasi politik di tingkat kecamatan. Namun, perlu kiranya dicatat bahwa kategorisasi isu di atas hendaknya tidak dipahami secara kaku. Sebab, dalam praktek masing-masing peringkat isu tadi bisa jadi tumpang tindih, atau isu yang tadinya hanya merupakan isu sekunder, kemudian berubah menjadi isu utama.

Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tak pernah ada masyarakat yang terbebas dari isu. Dalam masyarakat politik manapun, isu kebijakan publik itu tidak pernah berhenti; ia terus berkembang secara dinamik, seiring dengan tingkat perkembangan masyarakat, budaya politik yang berlaku dan karakter sistem politiknya. Dari waktu ke waktu yang berbeda barangkali hanyalah daerah kebijakan (*policy area*) dan jenis isu yang berkembang. Makin kompleks suatu masyarakat, dan karena itu makin kompleks masalah yang dihadapi, sudah barang tentu akan makin kompleks dan beragam pula isu kebijakan yang berkembang dan dihadapi. Itu sebabnya, jenis isu kebijakan yang berkembang serta respon yang diberikan dalam suatu masyarakat tertentu, semisal Amerika Serikat, mungkin akan berbeda dengan masyarakat yang lain, misalnya Indonesia. Tapi dengan adanya kecenderungan globalisasi yang berkembang pesat dewasa ini agaknya menjadikan isu yang berkembang di masyarakat atau negara lain akan mudah merembet dan menjadi isu di Indonesia.

Masalah lain yang tidak kalah peliknya ialah apa yang harus dilakukan jika isu menjadi suatu keputusan kebijakan yang

lahir dari permusyawaratan ternyata di kemudian hari merupakan keputusan yang keliru. Pertanyaan ini perlu diajukan karena keputusan yang telah melewati permusyawaratan dan mufakat itu mungkin saja telah berkebulatan tekad untuk menyingkirkan sekelompok warga masyarakat yang tidak loyal pada penguasa atau mengisolasi secara politis sekelompok minoritas. Dalam kasus ini haruslah beberapa prinsip tertentu dianggap lebih penting dari yang lain atau bahkan jauh lebih penting dari demokrasi itu sendiri.

Tampaknya pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak mudah untuk dijawab, namun baik untuk didiskusikan dan sebagai bahan renungan bagi yang memang tertarik dalam masalah-masalah metapolicy. Dari perbincangan singkat tersebut dapat tercermin perdebatan di antara para pemikir metapolicy. Namun, satu hal yang perlu ditegaskan bahwa para pembuat kebijakan itu selalu dihadapkan pada pilihan yang multi nilai, bukan hanya satu nilai. Karena itulah hal-hal yang berkaitan dengan multi nilai harus menjadi pertimbangan mereka.

B. Mengapa Isu Kebijakan Penting Untuk Dicermati

Sedikitnya ada dua alasan yang dapat dikemukakan mengenai hal ini, yaitu :

1. Proses pembuatan kebijakan publik di dalam sistem politik manapun lazimnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu;
2. Derajat keterbukaan, yakni tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, diantaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme

mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah dan pada akhirnya menjadi kebijakan publik.

Kebijakan publik ialah tindakan politik apapun yang diambil oleh pemerintah (pada semua level) dalam menyikapi sesuatu permasalahan yang terjadi dalam konteks atau lingkungan sistem politiknya. Dipahami seperti ini, maka perilaku kebijakan (*policy behavior*) akan mencakup pula kegagalan bertindak yang tidak disengaja dan keputusan yang disengaja untuk tidak berbuat sesuatu apapun, semisal tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan baik secara sadar atau tidak), untuk menciptakan rintangan-rintangan (*constraints*) tertentu agar publik atau masyarakat tidak dapat menyikapi secara kritis terhadap kebijakan pemerintah (Bachrach dan Baratz, 1962; Heclo, 1972). Agar suatu kebijakan dapat disebut sebagai kebijakan publik, maka pada derajat tertentu ia haruslah diciptakan, dipikirkan atau setidaknya diproses melalui prosedur-prosedur tertentu dan dibawah pengaruh atau kontrol pemerintah (Hogwood dan Gunn, 1986). Dalam kondisi yang normal, memang secara implisit disyaratkan bahwa agar sebuah isu dapat menjadi kebijakan publik praktis harus mampu "menembus" pelbagai pintu akses kekuasaan berupa saluran-saluran tertentu (birokrasi dan politik) baik yang formal maupun yang informal, yang sekiranya relatif tersedia pada sistem politik. Adanya persyarikat seperti itulah yang menyebabkan isu kebijakan tidak jarang menjadi semacam "arena" atau ajang pertarungan kepentingan politik, baik terselubung atau terang-terangan.

C. Kriteria Isu Dapat Menjadi Agenda Kebijakan

Dalam praktek politik sehari-hari, ternyata tidak semua isu yang pernah atau sedang berkembang di tengah-tengah masyarakat kemudian secara otomatis menjadi kebijakan publik. Peristiwa semacam ini sebenarnya bukanlah suatu fenomena yang aneh, karena bisa terjadi pada sistem politik manapun, tak terkecuali di Indonesia masa Orde Baru ini. Di satu sisi, ada sejumlah isu tertentu dalam bidang tertentu yang dengan begitu mulus mendapatkan respon, masuk menjadi agenda kebijakan pemerintah (*public policy agenda*) untuk dibicarakan di tingkat kabinet atau parlemen dan kemudian bahkan diambil langkah-langkah tindakan konkret terhadapnya. Berbagai kebijakan berupa paket deregulasi di bidang ekonomi atau perdagangan yang dimulai sejak pertengahan dasawarsa 80-an hingga sekarang dapat dijadikan sebagai contoh isu yang demikian.

Pada sisi lain, ada sejumlah isu tertentu, meskipun amat mendasar yang bahkan tidak pernah mampu melewati "rambu-rambu birokrasi" dan saluran-saluran politik pembuatan kebijakan. Ia hanya bergulir secara terbatas pada infrastruktur politik. Isu tentang suksesi kepemimpinan nasional, meskipun sudah terlontar secara sporadis sejak dasawarsa 80-an dan terakhir di sidang Tanwir Muhammadiyah, hingga sekarang tidak pernah bergulir dengan pesat dan mampu menjadi agenda kebijakan. Dengan kata lain, pada kasus semacam ini mungkin ia mati (atau justru dimatikan) ketika masih pada taraf embrio. Atau ia telah "digembosi"

sebelum sempat berkembang secara wajar. Di samping itu, ada pula pelbagai jenis isu tertentu yang ternyata baru memperoleh tanggapan cukup positif setelah masa tenggang waktu yang cukup lama. Pada kasus SDSB, misalnya meskipun sudah diprotes oleh banyak kalangan masyarakat - sejak ia bernama Porkas pada pertengahan dasawarsa 70-an namun kebijakan penghapusannya oleh pemerintah baru dilakukan pada tahun 1993, setelah sebelumnya terjadi gelombang demonstrasi yang dilakukan antara lain oleh kalangan pemuda, mahasiswa, santri dan ulama. Akhirnya, ada pula isu yang hanya memperoleh tanggapan setengah hati, atau hanya mendapatkan skala prioritas terbawah. Pada kasus ini terjadi perbandingan antara intensitas perhatian yang diberikan terhadap masalah pengembangan industrialisasi dengan teknologi tinggi yang pada modal dengan intensitas perhatian (setidaknya diukur dari dana atau anggaran yang disediakan) yang diberikan pada upaya penanggulangan kemiskinan, pelestarian lingkungan hidup atau HAM (hak asasi manusia).

Dalam sejumlah literatur (Kimber 1974, Salesbury, 1976, Sandbach, 1980, Hogwood dan Gunn, 1986) menyebutkan bahwa secara teoritis suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik, kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu. Di antara sejumlah kriteria itu yang penting adalah :

1. Isu telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja; atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tidak segera diatasi justru

- akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
2. Isu telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
4. Isu menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.
6. Isu menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Meskipun kriteria di atas memiliki derajat kredibilitas dan makna ilmiah yang cukup tinggi, namun hendaknya jangan dijadikan sebagai resep siap pakai, melainkan hanya sekedar dijadikan sebagai semacam kerangka acuan. Sebab, banyak bukti menunjukkan bahwa meskipun beberapa persyarikat di atas relatif dipenuhi, dalam praktek kebijakan di Indonesia ternyata tidak jalan.

D. Pengaruh Distribusi Kekuasaan Terhadap Isu Kebijakan

Kendati kriteria isu yang telah dipaparkan di atas relatif dapat terpenuhi, namun dalam praktek sebenarnya tidak terdapat jaminan, bahwa suatu isu secara otomatis akan dapat menembus secara mulus pintu akses kekuasaan dan menjadikannya sebagai agenda kebijakan publik.

Untuk dapat memahami dengan baik mengapa isu tertentu relatif mudah menembus pintu-pintu kekuasaan sementara isu yang lain tidak, memang bukan pekerjaan yang gampang. Kendatipun demikian, untuk keperluan tersebut dapat menggunakan pendekatan sosiologi kebijakan dengan cara mencermati bagaimana peran dan pengaruh riil dari apa yang disebut sebagai *agenda setters*. Dalam teori sering disebutkan pada umumnya yang secara potensial tergolong sebagai *agenda setters* ini adalah organisasi kelompok-kelompok kepentingan, kelompok-kelompok pemrotes, tokoh-tokoh partai politik, para pejabat senior pemerintah (sipil atau militer) atau tokoh-tokoh yang berpengaruh dalam masyarakat, para pembentuk opini, seperti editor surat kabar dan sebagainya. Posisi dari kelompok tertentu yang berpengaruh akan semakin kukuh jika mereka dipersepsikan sebagai memiliki legitimasi dan kekuasaan atas isu tersebut, sehingga pandangan-pandangan mereka atas isu yang diperdebatkan dianggap memiliki nilai keabsahan tertentu. Kendati demikian, sejauh menyangkut Indonesia, teori ini agaknya layak untuk diperdebatkan kesahihannya.

Proses masuknya isu menjadi agenda kebijakan publik/pemerintah pada hakekatnya merupakan suatu proses yang "berdosis politik" sangat tinggi. Artinya, proses ini sangat dipengaruhi secara kental oleh bagaimana perwujudan dari distribusi kekuasaan riil (*the real distribution of power*) yang berlangsung di suatu negara, organisasi atau masyarakat secara keseluruhan. Itu sebabnya, dalam praktek politik kebijakan, bisa jadi beberapa kelompok atau organisasi ternyata mampu menembus pintu akses

kekuasaan sama sekali, sementara kelompok lain relatif dapat menembus pintu akses itu, namun tak memiliki daya resonansi dan dampak yang cukup besar pada diri *policy makers*, sedangkan sekelompok kecil orang lainnya terbukti bukan hanya mampu menembus pintu akses, melainkan mampu mempengaruhi secara nyata tahap proses penyusunan agenda kebijakan, hingga akhirnya bahkan menjadi kebijakan publik yang sebenarnya. Derajat polarisasi dan tingkat persaingan politik yang berlangsung di kalangan para aktor penting pada suatu sistem politik pada kurun waktu tertentu, praktis dapat pula dilihat dari sudut siapa yang mampu menggulirkan sebagai agenda kebijakan pemerintah dan mewujudkannya sebagai kebijakan publik yang diimplementasikan serta berdampak nyata pada kehidupan sosial politik masa rakyat.

Apabila dicermati pusat-pusat kekuasaan riil pada sistem politik Indonesia era Orde Baru, sesungguhnya bukan terletak pada orpol (PPP, PDI dan Golkar) atau pada pelbagai kelompok kepentingan yang ada melainkan lebih pada figur Presiden Soeharto dan orang-orang dekatnya, baik yang berasal dari kalangan sipil atau militer. Yang terjadi di sini sebetulnya bukanlah situasi polarisasi kekuatan politik, melainkan semacam konsentrasi kekuasaan. Mengapa terjadi demikian? Hal ini tidak lain karena selama ini kecenderungan ke arah munculnya polarisasi kekuasaan itu relatif tidak pernah sempat mengkristal; sementara persaingan kepentingan umumnya bukan berlangsung pada dan berawal dari tataran infrastruktur politik guna memobilisasi dukungan dari arus bawah, melainkan lebih pada tataran suprastruktur politik. Persaingan

kepentingan inipun, diantaranya lebih menggambarkan perebutan untuk mengklaim adanya hubungan paling dekat dengan figur Presiden. Kesahihan atau kemujaraban sesuatu isu yang digulirkan oleh aktor tertentu untuk menjadi sebuah kenyataan politik dengan sendirinya lebih banyak bersandar dan ditentukan oleh faktor primordial, misalnya seberapa dekat hubungan personal sang aktor pada figur Presiden. Komitmen politik dari Presiden atau dalam bahasa populernya "restu Presiden", akan menjadi sangat menentukan bagi suatu isu untuk berpeluang besar menjadi agenda kebijakan publik.

Perilaku dalam politik kebijakan di Indonesia pada era Orde Baru dengan demikian agaknya lebih menggambarkan keinginan-keinginan Presiden, daripada keinginan-keinginan otonom dari para aktor yang ada. Isu kemiskinan, misalnya yang kini telah menjadi sebuah fenomena yang biasa, sebetulnya sudah lama dilontarkan oleh beberapa kalangan akademisi di Indonesia sejak pertengahan dasawarsa 70-an. Paling tidak, tulisan Masri Singarimbun dan David Penny (almarhum) tentang kasus Sriharjo atau kumpulan tulisan hasil seminar Hippis di Malang tentang kemiskinan struktural dapat digunakan sebagai bahan rujukan mengenai hal ini. Namun, seperti sejarah telah membuktikannya, ia tidak pernah mampu bergulir secara meluas, dan mendapat respon yang cukup positif dari pihak pemerintah kala itu. Kemiskinan kala itu boleh dikatakan masih berperingkat sebagai "isu pinggiran" (*marginal issue*), bahkan banyak pihak yang enggan untuk sekedar membicarakannya. Isu kemiskinan pada waktu itu tidak jarang bahkan

dipersepsikan orang sebagai persoalan yang tabu untuk dibicarakan. Kenekatan untuk secara terbuka mengekspose masalah kemiskinan kala itu akan mengundang resiko politik, dicekal. Tapi situasi berubah dengan cepat ketika Presiden Soeharto secara terbuka mengungkapkan di depan Sidang DPR, bahwa masih ada sekitar 27 juta penduduk Indonesia yang tergolong hidup dibawah garis kemiskinan. Gayung pun segera bersambut, dan semua orang kemudian ramai-ramai membicarakannya secara terbuka. Sejak itu, isu kemiskinan menjadi salah satu agenda kebijakan penting dan dari sini kemudian Bappenas menyiapkan program pengentasan kemiskinan. Tidak heran jika kemudian ada upaya serius dari pihak pemerintah untuk mengupayakan jalan keluar /cara pemecahan masalahnya lewat, antara lain Program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Contoh lainnya, isu yang sempat bergulir dengan cepat di seputar pergantian kepemimpinan puncak Golkar menjelang Munas, yakni apakah ketua umum harus dari kalangan Golkar yang purnawirawan ABRI atau dari kalangan Golkar yang sipil kemudian mengempis dengan sendirinya, setelah Bung Harmoko mengklaim dirinya telah mengantungi kartu truf dan mendapatkan lampu hijau dukungan dari Presiden Soeharto sendiri selaku Ketua Dewan Pembina. Tidak seorang kala itu yang berani melakukan pengecekan langsung menemui Bapak Soeharto mengenai kebenaran klaim Bung Harmoko tadi. Pada kebanyakan masyarakat di negara maju di Eropa Barat atau di Amerika Serikat terdapat keinginan yang kuat, bahwa kebijakan-kebijakan publik di bidang apapun harus dapat menjamin terciptanya lingkungan yang benar-benar sejahtera, baik bagi mereka yang

bukan warga negara maupun bagi generasi di masa depan.

Prinsip utilitarian yang klasik menegaskan bahwa kesejahteraan umum itu haruslah dimaksimalkan dengan jalan memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sejumlah besar orang. Prinsip utilitarian yang mengklaim sebagai prinsip yang etis karena memperjuangkan manfaat yang sama bagi orang serta membiarkan setiap orang untuk merumuskan manfaat, kebahagiaan dan kemaslahatan menurut keinginannya sendiri. Bagi para pemikir dari aliran utilitarian, asumsi-asumsi yang dianggap merupakan nilai tambah terhadap upaya untuk memaksimalkan kebaikan sosial dan sebagai upaya untuk membuat kebijakan publik yang lebih etis.

Prinsip utilitarian yang disebutkan tersebut kelihatannya amat sederhana dan mudah dipahami, namun sesungguhnya melibatkan sejumlah isu yang tidak mudah dipecahkan. Ada sejumlah isu mendasar (*basic issues*) yang bakalan muncul yang tidak mudah dijawab kalau prinsip tersebut di atas berkaitan dengan keputusan-keputusan kebijakan publik. *Pertama*, isu yang menyangkut hal-hal berikut :

1. Bagaimana mengukur kemaslahatan atas kebaikan umum itu;
2. Kemaslahatan siapa saja yang harus diperhitungkan;
3. Apakah upaya memaksimalkan kemaslahatan umum itu hanya menyangkut akibat-akibat atau tujuan kebijakan yang ingin dicapai ataukah cara-cara dampak atau tujuan kebijakan itu dicapai juga termasuk yang seharusnya dievaluasi ?

Pada isu-isu kontroversial semacam itulah para ahli teori kebijakan, dan para pembuat kebijakan yang menganut paham utilitarianisme, seringkali bersilang pendapat. Di satu sisi, ada sementara kelompok penganut aliran utilitarian beranggapan ukuran tadi hanyalah sebatas mengenai "kesenangan" dan "penderitaan". Di sisi lain, ada sekelompok penganut aliran utilitarian yang menyatakan, bahwa ukuran kemaslahatan itu lebih sekedar dari kesenangan. Kelompok ini menyatakan bahwa mendera diri sendiri dengan kerja keras dan bahkan penderitaan atau berkorban amat diperlukan demi tercapainya prestasi yang hebat dalam dunia olah raga dan demi tercapainya aktualisasi diri dalam kehidupan pada umumnya. Mereka yang meyakini bahwa ukuran kemaslahatan itu adalah kesenangan dan penderitaan berdalih, bahwa aktualisasi diri itu dapat dibenarkan sepanjang hal itu dilandasi oleh ukuran-ukuran kesenangan dan penderitaan. Sebab aktualisasi diri pada akhirnya akan meningkatkan kesenangan yang sebenarnya dari umat manusia (kesenangan minus penderitaan).

Kedua, isu-isu yang selama ini agaknya telah menyebabkan para pembuat keputusan terbelah dalam pelbagai aliran pemikiran. Di sini, ada sementara kelompok penganut aliran utilitarian yang memasukkan hewan dalam seluruh kalkulasinya mengenai konsep kebahagiaan, kendatipun mereka tidak bermaksud menyetarakan antara hewan dan manusia. Kelompok ini menegaskan bahwa tidak ada alasan yang cukup masuk akal untuk menepiskan setiap makhluk hidup termasuk hewan dari pertimbangan moral tentang kebahagiaan. Munculnya kepedulian

terhadap perlindungan satwa liar, misalnya dilakukan oleh yayasan *World Wild Life Fund* nampaknya juga dipengaruhi oleh pemikiran di atas.

Kelompok penganut aliran utilitarian justru menekankan perbedaan antara hewan dan manusia, seraya menjadikan perbedaan ini sebagai landasan pijak untuk membuat pertimbangan-pertimbangan moral yang berbeda-beda. Pada deretan kelompok penganut aliran ini juga memiliki perbedaan pendapat dalam generasi mendatang. Alasannya adalah pada titik persoalan ini mungkin saja seorang pembuat kebijakan akan membatasi sasaran kebijakannya dengan dalih ia hanyalah melayani kelompok publik yang spesifik. Karena itu kewajiban terhadap mereka yang tidak termasuk kelompok spesifik tadi, misalnya hewan atau anggota-anggota publik di masa depan sangatlah terbatas. Terkecuali anggota-anggota kelompok publik yang hidup di masa sekarang ini menghendaki tindakan tertentu yang menyangkut perlindungan terhadap satwa liar atau terhadap mereka yang bukan anggota kelompok atau terhadap generasi yang akan datang. Dengan menggunakan kerangka pemikiran seperti itu, pembuat kebijakan sebenarnya hanyalah membatasi kalkulasinya tentang kemaslahatan umum itu pada anggota-anggota dari unit-unit geopolitik yang ia wakili atau layani. Dalam hubungan ini, pembuat kebijakan memang memiliki pandangan yang bagus namun kesejahteraan dari mereka yang bukan anggota dan anggota-anggota publik di masa depan tidak boleh lantas diabaikan sama sekali.

Ketiga, isu yang menyangkut perdebatan yang sengit antara kelompok aliran utilitarian yang lebih berorientasi pada tindakan (*act utilitarian*). Kelompok aliran yang disebut pertama, berpendapat bahwa setiap tindakan haruslah memaksimalkan kebahagiaan; sedangkan kelompok aliran yang disebut kedua berpendapat bahwa tindakan-tindakan individu itu seharusnya tidak memperkosa hukum atau aturan yang bermanfaat bagi masyarakat. Sebagai contoh kelompok utilitarian yang berorientasi pada aturan akan menentang keras perbuatan pencurian. Sekalipun pencurian yang dilakukan oleh si miskin atas harta benda si kaya boleh jadi akan berakibat tertebarnya kebahagiaan dalam masyarakat. Sebaliknya, kelompok utilitarian yang berorientasi pada tindakan meyakini bahwa aturan-aturan yang keras, misalnya "tidak boleh mencuri", "tidak boleh korup" dapat saja mempunyai akibat yang lebih buruk dalam situasi tertentu.

Dari kondisi yang diperdebatkan tersebut, nampak jelas bahwa para pembuat kebijakan idealnya memperhatikan semua dampak positif dan negatif dari tindakan mereka, tidak saja bagi para warga unit geopolitik mereka, tetapi juga warga yang lain, generasi di masa depan dan pada derajat tertentu misalnya satwa. Sudah barang tentu agar tugas para pembuat kebijakan itu dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya, maka dalam evaluasinya mereka menggunakan pendekatan dari sudut pandang aliran utilitarian yang berorientasi pada tindakan, seraya memiliki kepekaan atas akibat-akibat yang baik dan yang buruk sebagai yang disodorkan oleh aliran utilitarian yang berorientasi pada aturan. Akhirnya dalam

merumuskan dan mengevaluasi kemaslahatan kebijakan itu pembuat kebijakan haruslah membiarkan rakyat untuk berbicara sendiri apa yang baik bagi diri mereka merupakan kemaslahatan umum dan janganlah pembuat kebijakan itu sendiri yang justru mendikte (sekali pun atas nama mereka). Hal yang disebut terakhir ini lebih dari sekedar tuntutan akan perlunya kebijakan publik yang kian responsif dan partisipatif.

Hal ini berkaitan erat dengan apa yang dinamakan dengan konsep *ethnodevelopment* (Stavenhagen, 1987). Konsep ini menegaskan bahwa sumber-sumber pembangunan seyogianya tidak didrop dari luar, tetapi sejauh mungkin memanfaatkan apa yang ada dalam masyarakat sendiri. *Ethnodevelopment* juga berarti bahwa rakyat (termasuk suku terasing), memiliki kontrol atas tanah mereka sendiri, sumber-sumber, organisasi sosial serta kebudayaan dan yang paling penting (dalam hubungannya dengan institusi negara), mereka bebas untuk bernegosiasi dengan negara mengenai macam bentuk hubungan apa saja yang mereka inginkan.

Dalam praktek perumusan kebijakan di Indonesia, barangkali karena di satu sisi masih kuatnya kebutuhan untuk memperkuat birokrasi publik untuk mengoperasikan pembangunan dan di sisi lain masih lemahnya posisi-tawar masyarakat, telah mempersubur situasi di mana keputusan kebijakan publik dan implementasinya, kebanyakan masih bersifat fungsional dan semata-mata hanya menyandarkan diri pada pertimbangan efisiensi. Akibatnya keputusan-keputusan

kebijakan publik itu tidak jarang mengabaikan pertimbangan yang menyangkut nilai-nilai mendasar dan hanya membatasi diri pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat instrumental. Sebagai contoh, ketika seorang pejabat daerah ditugaskan oleh atasan politiknya untuk memilih lokasi yang akan diperuntukkan bagi pembangunan sebuah waduk, besar kemungkinan ia sangat diharapkan untuk memilih lokasi yang paling strategis dan mendapatkan harga tanah yang murah. Untuk keperluan ini, sang pejabat harus dapat membebaskan lahan petani dan menggusur perumahan mereka. Pada contoh ini jelas kelihatan bahwa tidak ada ruang yang tersedia untuk mempertanyakan nilai keadilan dari upaya pembangunan waduk ini, karena yang menjadi pertimbangan satu-satunya dari keputusan kebijakan itu hanyalah pilihan yang bersifat instrumental, yakni nilai efisiensi.

Jika seandainya para pembuat kebijakan harus dipedomani oleh prinsip tunggal yang dapat mencakup semua nilai, maka prinsip yang agaknya dapat mengisi peran seperti itu ialah prinsip utilitarian. Tetapi, nampaknya ada keberatan dari kelompok-kelompok aliran non-utilitarian terhadap prinsip ini. Keberatan ini utamanya adalah karena kelompok non-utilitarian yakin bahwa tidak ada prinsip tunggal yang mampu mewadahi dan mengartikulasikan semua nilai. Kelompok non-utilitarian bersikeras untuk menambahkan sejumlah prinsip tertentu guna mengatasi kelemahan-kelemahan yang melekat pada prinsip "memaksimasi kebaikan" yang dikembangkan oleh kelompok aliran

utilitarian. Kelemahan pokok dari prinsip memaksimalkan adalah ketidakberhasilannya untuk menanggulangi kemungkinan terjadinya ketidakadilan dalam pendistribusian biaya dan manfaat. Dengan kata lain, kelompok aliran non-utilitarian ini menghendaki bahwa prinsip ini harus diperkuat oleh prinsip persamaan. Prinsip yang dijadikan slogan dalam kebijakan pembangunan di Jawa Timur misalnya, pada hakekatnya dilandasi oleh prinsip utilitarian, sekalipun telah dipoles oleh nilai-nilai lokal. Demikian pula mengenai anjuran pengetatan ikat pinggang : yang sebenarnya berarti penderitaan, yang ditujukan pada rakyat untuk mencapai atau mempertahankan "kemakmuran" juga dapat dikembalikan pada prinsip utilitarian.

Daftar Pustaka

- Allison, G.T.**, 1971. *Essence of Decision*, Boston : Little Brown.
- Bachrach., and M.S. Baratz**, 1962. *Two Faces of Power*, American Political Science Review.
- Gibson, Ivancenich, Donnelly**, 1993. *Organisasi ; Perilaku, Struktur, Proses*, Erlangga, Jakarta.
- Hasibuan, Malayu**, 1984. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, CV. Haji Masagung, Jakarta.
- Helco, H.**, 1972. *Policy Analysis*, British Journal of Political Science.
- Hogwood, Brian W., and Lewis A. Gunn**, 1986. *Policy Analysis for The Real World*, Oxford University Press.
- Keith Davis, John W. Newstrom**, 1993. *Perilaku dalam Organisasi Jilid 1*, Erlangga, Jakarta.
- Kimber R. et. All.**, 1974, *The Deposit of Poisonous Waste Act 1972 : A Case of Government by Reaction*, Autum : Public Law.
- Salesbury W.**, 1976, *The Encironmental Agenda*, Public Administration.
- Sandbach, F.**, 1980, *Environment, Ideology and Policy*, Oxford : Brasil Black Well.
- Slamet, Atmosoedarmo**, 1984. *Pengantar Studi Public Administration*, Aksara Baru, Jakarta.
- Soewarno, Handayaniingrat**, 1985. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta.
- S.P. Siagian**, 1985. *Analisis serta Perumusan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi*, Gunung Agung, Jakarta.
- _____, 1989 *Filsafat Administrasi*, Haji Masagung, Jakarta.